

ГЕНДЕРНА КОМПОНЕНТА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ

Капінус О.Я.

Наук. керівн. - д. держ. упр., проф Сичова В.В.

*Харківський регіональний інститут
державного управління Національної
академії державного управління при
Президентіві України*

Дослідження гендерної компоненти у сфері державного регулювання внутрішньої міграції набуває особливого значення на етапі набуття Україною повноправного членства в Європейському союзі. Незважаючи на те, що у недавній українській історії були прецеденти масових вимушених переміщень населення, в результаті аварії на ЧАЕС у 1986 р., у країні відсутній досвід, пов'язаний із врахуванням гендерного підходу до реєстрації ВПО, міжвідомчої координації, до розробки та впровадження комплексних державних програм, до проблем і потреб ВПО, їх соціально-економічної адаптації та інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В сучасній українській науковій літературі дослідженням міграційної політики, у т.ч. внутрішньої міграції, займаються Е.М. Лібанова, О.В. Позняк, О.А. Малиновська. Проблемам теоретичного та практичного осмислення міграційних процесів, визначення їхніх основних складових присвячені роботи О.І. Піскуна, Ю.І. Римаренка, С.Б. Чеховича. М.О. Шульги та інших науковців. Малиновська О.А. вбачає відмінності у підходах до дослідження механізмів державного регулювання політики щодо міжнародної міграції та щодо внутрішньої. Так, у першому випадку акцент слід робити на дослідженні адміністративного механізму та механізму контролю: візовий режим, режим 19 кордонів, процедури імміграційного контролю та визначення статусу іноземців. У другому – на дослідженні соціально-економічних механізмів [4]. Проте, гендерний аналіз державного регулювання внутрішньої міграції й дотепер не став предметом ґрунтовних досліджень, що обумовлює наукову актуальність зазначеної теми.

Метою статті є аналіз застосування гендерного підходу до державного регулювання внутрішньої міграції.

Внаслідок збройного конфлікту на Сході України і тимчасової окупації Автономної Республіки Крим у 2014-2016 роках міграційні

процеси в Україні набули принципово нового характеру. Дослідження застосування гендерної компоненти у сфері державного регулювання внутрішньої міграції населення передбачає, зокрема, включення гендерної компоненти в аналіз усіх існуючих типів міграції. Проте, коли досліджуються фемінні аспекти міграції, найчастіше в полі зору дослідників потрапляють різні види жіночої трудової міграції, жіночої міжнародної міграції, а також гендерні аспекти вимушеної міграції, особливості проблеми різноманітних форм торгівлі людьми (здебільшого жінками і дітьми) і нелегальної міграції.

Вимушена міграція принципово відрізняється від добровільної, спрямованої на покращання матеріального та соціального становища, тим, що спричиняє втрату соціального статусу та руйнування добробуту ВПО [4].

На сучасному етапі в Україні державне регулювання внутрішньої міграції можна охарактеризувати як щось середнє між гендерно-нейтральним (декларує однаковий вплив прийнятих заходів для чоловіків і жінок) і гендерно-сліпим (заперечує істотні відмінності між статями як об'єктами міграційної політики).

Гендерна компонента державного регулювання внутрішньої міграції передбачає надання допомоги у надзвичайних ситуаціях, підтримку заходів, що гарантують задоволення особливих потреб жінок і дітей у кризових ситуаціях; підтримку реабілітації та реінтеграції жертв збройних конфліктів тощо [2, с. 100].

Залучення всіх груп ВПО, зокрема, жінок до місцевого самоврядування у громадах компактного проживання сприятиме вирішенню актуальних для них питань. Саме жінки у багатьох випадках є головними годувальниками для членів сім'ї ВПО і краще знають про потреби жінок-переселенок.

Для дослідження гендерних детермінант в міграційних процесах можна застосувати підхід, відповідно, з яким аналіз соціальних якостей статі здійснюється в двох площинах: вертикальній – статусу, доходу, так звана гендерна стратифікація; горизонтальній – у контексті функцій поділу праці, інституційного аналізу (сім'я, економіка, освіта) [7].

Невід'ємним елементом гендерного аналізу буде обов'язкова система соціо-культурної стереотипізації гендерних відмінностей. Вимушеним переселенцям доводиться переміщатися з однієї системи стереотипів в іншу. В результаті формується складна система поєднання і боротьби стереотипів, яка значно ускладнює процес адаптації переселенців. Крім

того, в процесі міграції величезну роль грає сімейний стан мігрантів, їх місце в структурі домогосподарства, розподіл сімейних обов'язків, наявність дітей, фактор згуртування сім'ї, тісні взаємозв'язки у складі розширеної сім'ї. Все це має яскраво виражену гендерну специфіку і переломлює дію зовнішніх обставин [1].

Масштабні потоки ВПО зумовили формування нових для країни гуманітарних викликів, пов'язаних з необхідністю надання соціальної підтримки численним контингентам населення, змушеним залишити своє житло внаслідок військових дій, їх адаптації до нових умов життя та інтеграції в приймаючі громади. ВПО є особливо вразливими до гендерно-обумовленого насильства (ГОН). Це обумовлене розривом родинних зв'язків і соціальних відносин, відсутністю постійного житла та стабільних доходів, несприйняттям у приймаючих громадах та відсутністю довіри до місцевої влади. ГОН визнається одним з інструментів ведення війни або збройного конфлікту, що часто використовується як засіб контролю над населенням. Однак брак достовірної інформації щодо масштабів і проявів ГОН стримує можливість ефективних заходів політичної відповіді як на національному рівні, так і на рівні місцевих громад [2, с. 217]. У ході збройного конфлікту в 2014-2016 рр. на Сході України спостерігається несвідоме гендерно-обумовлене насильство з боку держави. Зокрема, на пропускних пунктах не обладнані туалетні приміщення, приміщення очікування, кімнати для матері і дитини та інше з урахуванням потреб жінок, дітей, людей з обмеженими фізичними можливостями, осіб похилого віку, що порушує права людини.

Не дивлячись на те, що Україна підписала 7 листопада 2011 року Конвенцію Ради Європи «Про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» (Стамбульську конвенцію), вона її й досі не ратифікувала. Більше того, 17.11.2016 р. Верховна Рада України 249 голосами відправила на доопрацювання в профільний комітет законопроект № 0119 „Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами” (Стамбульська конвенція).

Стамбульська конвенція – перший міжнародний юридично обов'язковий акт, потенційно відкритий для будь-якої країни в світі, що забезпечує комплексну низку заходів із запобігання та протидії насильству над жінками та домашньому насильству. Вона акцентує увагу на необхідності сприяти співпраці між державними установами та громадськими організаціями (ГО), забезпечити більшу політичну та

фінансову підтримку ГО та громадянському суспільству, які відіграють вирішальну роль у запобіганні та протидії насильству та забезпечувати достатнє фінансування [3]. Конвенція надає державам – учасникам Ради Європи комплексну юридичну базу, стратегії та заходи, засновані на найкращому досвіді запобігання та протидії насильству стосовно жінок та домашньому насильству.

Досвід державного регулювання міграційних процесів у європейських країнах із урахуванням гендерної компоненти можна представити за наступними напрямками:

- політична та фінансова підтримка органами влади недержавних громадських організацій (НГО);
- інформаційна політика Ради Європи щодо протидії насильству над жінками;
- розробка стандартів акредитації для програм із запобігання домашньому насильству та для служб комплексної допомоги, що працюють з чоловіками, які вчинили домашнє насильство.

В Іспанії Органічний закон з питань гендерного насильства (2003) передбачає, що збирання даних і забезпечення консультацій з питань насильства за гендерною ознакою виконує Державний центр спостереження за насильством стосовно жінок (колегіальний орган у структурі Міністерства зайнятості та соціальних справ, що забезпечує консультації та аналіз з питань насильства за гендерною ознакою, займається міжвідомчою співпрацею, підготуванням звітності та досліджень і внесенням пропозицій щодо заходів у цій сфері) [3].

У 2006-2008 рр. Рада Європи провела загальноєвропейську кампанію проти домашнього насильства над жінками. 18 жовтня 2007 року з ініціативи Європейського Парламенту був започаткований Європейський день боротьби з торгівлею людьми як день консолідації діяльності з підвищення рівня обізнаності щодо феномену торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, небайдужості громадськості до цього явища та візуалізації проблеми на глобальному рівні. У 2008 р. генеральний секретар ООН розпочав семирічну кампанію під назвою «Покінчімо з насильством над жінками разом». Боротьба з торгівлею людьми визначена одним з пріоритетних напрямків роботи Уряду України у сфері захисту прав людини.

У Сполученому Королівстві ГО «Respect» («Повага») розробила стандарти акредитації для програм з запобігання домашньому насильству та для служб комплексної допомоги, що працюють з чоловіками, які вчинили

домашнє насильство. ЄС розробив стандарти програм для кривдників у проєкті Дафна «Робота з особами, що вчинили домашнє насильство в Європі». У Німеччині ГО «Munchner Informationszentrum fur Manner» («Мюнхенський інформаційний центр для чоловіків») пропонує заняття з керування гнівом, програми для роботи з жорстокими чоловіками та чоловіками-сексуальними насильниками, і також консультації з питань опіки для батьків, що домагаються розлучення в результаті домашнього насильства [3].

Крім того, відповідно до Резолюції 1325 (2000) [6] держава має забезпечити більш активну участь жінок на всіх рівнях прийняття рішень у рамках національних, регіональних і міжнародних інститутів і механізмів запобігання, регулювання і вирішення конфліктів, та враховувати особливі потреби жінок і дівчаток під час репатріації і розселення, реабілітації, реінтеграції і постконфліктного відновлення.

Збройний конфлікт на Сході України викликав збільшення випадків дискримінації та насильства стосовні жінок та дітей. Тому в Україні виникає потреба у застосуванні кращих міжнародних практик гендерно-чутливого державного регулювання міграційних процесів.

За даними Міністерства соціальної політики, станом на кінець жовтня 2016 року в Україні нараховувалося 1 663 843 ВПО. З них, за приблизними оцінками, 22 000 з Криму та понад 1 600 000 – зі Сходу України. Близько 60% ВПО – це пенсіонер(к)и, 23,1% – працездатні особи, 12,8% – діти та 4,1% – неповносправні особи. Частка зареєстрованих ВПО складає 4% від загальної кількості населення країни. Реально облік Мінсоцполітики охоплює не лише переселенців, але й тих, хто фактично живе на окупованій території і періодично приїздить для отримання пенсії чи соціальної допомоги на контрольованій центральною владою території (т.з. пенсійний туризм) [7, с. 9-10].

За даними Мінсоцполітики, найбільше внутрішньо переміщених осіб зареєстровано у Донецькій (676 533 особи), Луганській (251 231 особа), Харківській (212 557 осіб), у м. Києві (127 026 осіб), Запорізькій (118 878 осіб), Дніпропетровській (76 457 особи), та Київській (48 975 осіб) областях. Найменшу кількість ВПО розселено у Тернопільській (2 722 особи), Чернівецькій (3 149 осіб), Рівненській (3 204 осіб), Закарпатській (3 462 особи), Івано-Франківській (4 116 осіб) та Волинській (4 033 особи) областях. Це свідчить про нерівномірний регіональний розподіл ВПО по Україні, що призводить до надмірного соціального і адміністративного навантаження на громади, локальні ринки праці, соціальну інфраструктуру

регіонів вселення. Нерівномірність розміщення внутрішньо переміщених осіб у розрізі регіонів ускладнює реалізацію політики зайнятості [7, с. 10].

За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців співвідношення частки чоловіків та жінок серед ВПО у світі загалом приблизно рівне. На противагу цьому, в Україні спостерігається суттєве переважання жінок: згідно з даними Єдиної інформаційної бази даних по внутрішньо переміщеним особам частка жінок складає приблизно 62 %. Переважання жінок пояснюється різними причинами – від перебування чоловіків вдома задля догляду за помешканням чи немічними родичами до небажання чоловіків реєструватись як ВПО з метою уникнення можливої мобілізації до лав української армії. Проте, переважання жінок серед переселенців має бути враховане при розробці загальнодержавних та регіональних програм соціально-економічної інтеграції ВПО [7, с. 17].

У зв'язку зі зростанням частки ВПО в складі постійного населення помітно зросло навантаження на соціальну інфраструктуру. Насамперед це стосується семи регіонів (Луганська, Харківська, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Київська області та м. Київ), що прийняли найбільшу чисельність ВПО. За попередніми оцінками, реальні фінансові витрати на сферу охорони здоров'я в цих регіонах зросли на 8 %, а в системі охорони здоров'я їх рівень збільшився на 3 %. Водночас, за оцінками ЮНІСЕФ, приблизно 130 тис. дітей виїхали в інші регіони України з Донбасу. За інформацією МОН України (на листопад 2014 р.), у загальноосвітніх навчальних закладах (ЗНЗ) та дошкільних навчальних закладах (ДНЗ) України навчалось 67,5 тис. дітей-ВПО, зокрема 2,7 тис. – з АР Крим, 42 тис. – Донецької та 22,8 тис. – Луганської областей [5, ст. 104-105].

Аналіз статистичних даних демонструє необхідність з боку держави включення правових, економічних, інституціональних механізмів з урахуванням гендерної складової у сфері державного регулювання внутрішньої міграції.

Таким чином, ратифікація Стамбульської конвенції, що обумовлено, зокрема, необхідністю розв'язання проблем ВПО, сприятиме зміни моделі державного регулювання міграційними процесами з гендерно-сліпого на гендерно-чутливе. Представляється необхідним створення державного колегіального органу, який залучав би до своєї діяльності територіальні громади, місцеві органи влади, соціальних партнерів, асоціації споживачів, жіночі організації, об'єднання роботодавців і профспілки для роботи по запобіганню та протидії насильству стосовно жінок в умовах вимушеної

внутрішньої міграції; модернізації законодавчої бази з налагодження взаємодії різних міністерств та відомств, органів влади всіх рівнів, співпраці з неурядовими та міжнародними організаціями, удосконалення механізму фінансування НГО, які реалізують програму щодо запобігання та протидії насильству стосовно жінок в умовах збройного конфлікту; створення умов для забезпечення громадського контролю тощо.

Література

1. Бритвина И.Б. Гендерная детерминация адаптации вынужденных мигрантов: социологический анализ [Электронный ресурс] / И.Б. Бритвина. – Режим доступа : <http://cheloveknauka.com/gendernaya-determinatsiya-adaptatsii-vynuzhdennyh-migrantov-sotsiologicheskiiy-analiz#ixzz3jXqZXExw>
2. Гендерна рівність і розвиток : погляд у контексті європейської стратегії України (Центр Разумкова). - К.: Видавництво “Заповіт”, 2016. - 244 с.
3. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція). Довідник для членів парламенту. – К.: Видавництво «К.І.С.», 2014. – 101 с.
4. Малиновська О.А. Внутрішня міграція та тимчасові переміщення в Україні в умовах політичних та соціально-економічних загроз [Електронний ресурс] : Аналітична записка / О.А. Малиновська // Аналітичні матеріали. – 2015. - № 17 (серпень). - Сер «Соціальна політика». – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya_migratsia-45aa1.pdf
5. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі (національна доповідь) / [Лібанова Е.М., Горбулін В.П., Пирожков С.І. та ін.]; за ред. Е.М.Лібанової. – К.: НАН України, 2015. – 363 с.
6. Резолюція 1325 від 31 жовтня 2000 р., ухвалена Радою Безпеки ООН на її 4213-му засіданні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_669
7. Смаль В. Дослідження «Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах» (в рамках діяльності проекту ПРОМІС) / В. Смаль, О. Позняк. - К., 2016. - 93 с.
8. Тюпля Л.Т. Соціальна робота. Теорія і практика.. [Електронний ресурс]: Навчальний посібник / Л.Т. Тюпля, І.Б. Іванова. – Режим доступу: http://libfree.com/174133131_sotsiologiyasotsialna_adaptatsiya_reabilitatsiya.html